

“小金库”专项治理丛书

“小金库”检查方法与技巧

XIAOJINKU JIANCHA FANGFA YU JIQIAO

中央治理“小金库”工作领导小组办公室编



经济科学出版社
Economic Science Press

“小金库”专项治理丛书

“小金库”检查方法与技巧

XIAOJINKU JIANCHA FANGFA YU JIQIAO

中央治理“小金库”工作领导小组办公室 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

“小金库”检查方法与技巧 / 中央治理“小金库”工作领导小组办公室编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12

(“小金库”专项治理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1455 - 3

I. ①小… II. ①中… III. ①行政事业单位 - 反腐倡廉 - 中国②会计检查 - 中国 IV. ①D630.9②F231.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 277253 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 刘 昕

技术编辑: 王世伟

“小金库”检查方法与技巧

中央治理“小金库”工作领导小组办公室 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13.5 印张 250000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1455 - 3 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

“小金库”检查方法与技巧是2009年“小金库”专项治理工作开展以来值得总结的重要成果之一。为进一步指导“小金库”检查工作实践，2011年以来，中央治理“小金库”工作领导小组办公室组织一线检查骨干力量从“小金库”检查工作的组织管理、检查思路、检查方法、检查技巧和问题处理等方面入手，开展了“小金库”检查方法与技巧总结研究工作。研究人员在全面分析三年来“小金库”专项治理的检查工作资料、梳理总结检查工作经验和成果的基础上，注重理论性与实用性相结合，依据现行法律、法规，针对党政机关、事业单位、社会团体及公募基金会、国有及国有控股企业的“小金库”问题特点，从不同角度、不同层面总结提炼出多种检查方法与技巧。同时，为了便于理解把握和增加可读性，还穿插了典型方法与技巧的应用案例，最终编写完成《“小金库”检查方法与技巧》。

本书力求体系框架逻辑严密，各章节有关概念的表述准确，检查案例分析简明扼要，在平实、易懂的基础上体现出检查方法与技巧的针对性和可操作性。希望本书能够为单位负责同志、财务会计和内部审计人员强化管理提供借鉴，为纪检监察、财政、审计以及国资、银监、证监、保监等监管机构监督检查人员的理论研究、业务培训和现场检查提供参考，从而进一步促进各地区、各部门加强“小金库”问题的日常监督检查，逐步铲除“小金库”滋生的土壤。

编者

2011年11月

目录 | CONTENT

第一章 “小金库”问题概论	1
第一节 “小金库”的基本概念	1
第二节 “小金库”的主要特征	5
第三节 “小金库”的表现形式	7
第四节 “小金库”的形成原因	9
“小金库”检查案例一	13
第二章 “小金库”检查的组织管理	21
第一节 概述	21
第二节 准备阶段	25
第三节 实施阶段	39
第四节 报告阶段	51
第五节 后续工作	56
“小金库”检查案例二	61
第三章 “小金库”检查思路	66
第一节 党政机关“小金库”检查思路	66
第二节 事业单位“小金库”检查思路	75
第三节 社会团体“小金库”检查思路	81
第四节 国有企业“小金库”检查思路	87
“小金库”检查案例三	97
第四章 “小金库”检查方法	105
第一节 突击盘存法	105
第二节 清查票据法	109
第三节 账户核对法	112

第四节	账实核对法	115
第五节	支出追查法	117
第六节	延伸检查法	119
第七节	发票检验法	122
第八节	审阅资料法	125
第九节	利用举报法	127
第十节	现场勘察法	129
第十一节	座谈询问法	132
第十二节	信息化检查法	135
“小金库”检查案例四		137
第五章 “小金库”检查技巧		144
第一节	营造氛围的技巧	144
第二节	检查询问的技巧	145
第三节	打破僵局的技巧	147
第四节	突击盘存的技巧	150
第五节	延伸检查的技巧	155
第六节	快速突破的技巧	160
“小金库”检查案例五		164
第六章 “小金库”问题处理处罚		170
第一节	概述	170
第二节	“小金库”问题的行政处理	179
第三节	“小金库”问题的行政处罚	187
第四节	“小金库”问题的组织处理	192
第五节	“小金库”问题的党纪政纪处分	193
第六节	“小金库”问题的刑事责任追究	196
“小金库”检查案例六		200
后记		208

第一章 “小金库” 问题概论

第一节 “小金库” 的基本概念

明确“小金库”基本概念是开展“小金库”检查的前提条件。本节通过回顾“小金库”概念的产生和演变过程，归纳总结“小金库”概念的特点，从而提出“小金库”认定的标准，为开展检查工作奠定基础。

一、“小金库” 概念的历史沿革

“小金库”是国家政治经济生活中的一种现象。20 世纪 70 年代末、80 年代初，随着政企分开、“放权搞活”和财政“分灶吃饭”等一系列经济政策的实施，机关企事业单位有了更多相对独立的财权，有的单位开始在国家预算资金、预算外资金及规定的各种资金之外自行筹集资金，用于单位或个人消费，“小金库”现象由此产生。

“小金库”概念起源于“小钱柜”。财政部门在对行政事业单位进行财务检查时，将预算内资金转做预算外资金等违法行为，称为“小钱柜”。1985 年，国务院成立税收、财务大检查办公室（1986 年更名为“国务院税收、财务、物价大检查办公室”），在全国范围内开展财税大检查。各级政府均成立了税收、财务、物价大检查领导小组，专门负责和推动“大检查”工作。在全国范围连续开展的税收、财务、物价大检查中，出现了“小金库”的提法。

针对“小金库”问题，我国分别在 1989 年、1995 年、2009 年开展了三次全国范围内的“小金库”专项治理工作。在这三次治理工作中，都对“小金库”的概念进行了界定。

1989年11月,《国务院关于清理检查“小金库”的通知》(国发〔1989〕77号)首次对什么是“小金库”作出了明确的定义:凡侵占、截留国家和单位的收入,化大公为小公,化公为私,未列入本单位财会部门收支,私存私放的各项资金,均属于“小金库”。在财政部和国务院大检查办公室下发的《贯彻落实国务院〈关于清理检查“小金库”的通知〉的具体规定》(<89>财综字第119号)中,具体列示了“小金库”的各项来源,主要包括:截留销售收入,产品加价收入,各种劳务收入等经营收入;非法侵占出售残次品和边角废料的收入、处理报废固定资产的变价收入等国家和单位资财的收入;虚列支出、虚报冒领的收入;私自将投资、联营所得转移、存放外单位和境外的收入;隐匿“回扣”、佣金、好处费等收入;截留各种违价收入和外汇收入;截留应上交财政的各项罚没收入;截留其他各种收入。

从上述定义可以看出,当时对“小金库”的界定主要考虑以下几点:一是侵占或截留国家和单位收入,也就是公有财产;二是未列入本单位财务部门收支管理,即资金未纳入单位财务部门管理;三是私存私放,这是“小金库”检查中最易识别的典型特征。

1995年,根据党中央、国务院关于反腐败工作的部署,在全国范围内开展了一次清理“小金库”的专项检查。《国务院办公厅转发〈财政部、审计署、中国人民银行关于清理检查“小金库”意见〉的通知》(国办发〔1995〕29号)将“小金库”定义为:凡违反国家财经法规及其他有关规定,侵占、截留国家和单位收入,未列入本单位财务会计部门账内或未纳入预算管理,私存私放的各项资金。财政部、审计署、中国人民银行下发的《关于清理检查“小金库”的具体规定的通知》(财监字〔1995〕29号)中,具体列示了“小金库”来源,主要包括:销售收入、营业收入、出租收入、出售残次品和边角废料收入、处理报废固定资产变价收入等生产经营收入;加工、维修、运输和代理业务收入、服务业收入、广告收入、出版发行收入等服务和劳务收入;价外收取的基金、集资费、返还利润、补贴、违约金等价外费用;各种集资、摊派、赞助、捐赠等收入;股票、债券等投资收益;各种形式的回扣和佣金;各项行政事业性收费;各项罚没收入;各类协会、学会的会费收入等;其他应列入本单位财务会计部门账内或应交存财政专户的收入;通过虚列支出、资金返还等方式将资金转到本单位财务会计部门账外的。

从上述定义可以看出,这一时期对“小金库”的认定主要考虑以下几点:一是强调违反国家财经法规及其他有关规定;二是依然强调侵占或截留国家和单位的收入;三是未列入本单位财务会计部门账内或未纳入预算管理;四是依然强调

私存私放。这四点突出强调了国家财经法规、单位财务会计账簿以及预算管理的重要性，也反映出我国财政财务管理得到了进一步的加强。

2009年，针对一些地方、部门和单位设立“小金库”仍时有发生，有的还相当严重的情况，党中央、国务院决定在全国范围内深入开展“小金库”治理工作。在《关于深入开展“小金库”治理工作的意见》（中办发〔2009〕18号）中，将“小金库”定义为：违反法律法规及其他有关规定，应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金（含有价证券）及其形成的资产。

之后，在《关于在党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理工作的实施办法》（中纪发〔2009〕7号）、《社会团体“小金库”专项治理实施办法》（中纪发〔2010〕28号）和《关于〈国有及国有控股企业“小金库”专项治理实施办法〉的通知》（中纪发〔2010〕29号）中，分别具体列示了党政机关和事业单位、社会团体、国有及国有控股企业“小金库”的表现形式。

此次“小金库”的定义主要强调三点：一是强调所有收支必须列入符合规定的单位账簿；二是“小金库”不仅仅局限在资金，强调各项资金（含有价证券）及其资产是否列入符合规定的账簿，也就是说不仅仅强调私存私放资金的问题；三是就认定而言不强调设立“小金库”的手段和使用用途，只要没有列入符合规定的单位账簿的资金及其资产，不管什么性质的手段和使用用途，都应定性为“小金库”性质问题。

二、“小金库”概念的特点

从三次全国范围内的“小金库”专项治理有关“小金库”定义及其表现形式看，“小金库”概念的演化呈现出鲜明的时代烙印，具有以下三个特点：

一是随着经济社会的发展，设立“小金库”违法违纪行为的手法在不断地变化，“小金库”的表现形式和种类越来越多，“小金库”概念的内涵和外延也随之不断地变化和调整。总体趋势是：内涵不断缩小，外延不断扩大。当前，“小金库”表现形式已经不仅局限于资金，还包括通过“小金库”资金衍生形成的各项资产。比如，在中央纪委、监察部、财政部、审计署、国资委印发的《国有及国有控股企业“小金库”专项治理实施办法》中，列举了国有企业“小金库”的形式，主要包括：现金形式、银行存款形式、有价证券形式、固定资产形式、股权和债券形式。在现实中，固定资产形式的“小金库”通常表现为汽车、房产和设备等资产。股权与债权形式的“小金库”主要是指企业用“小金库”资金对外投资和借款形成的股权和债权。特别是关联单位之间的股权、债权关系，往

往是以一种契约或协议的形式出现，甚至是口头上的承诺，这种形式的“小金库”隐蔽性更强。

二是国家有关部门和学术界对“小金库”现象和法律本质的认识越来越深。随着立法者认识的不断深入、立法水平的提高，对“小金库”概念的界定越来越清晰、明确，用语越来越规范、简洁。特别是2009年明确的“小金库”概念，不再突出设立“小金库”的手段和方法，不再强调私存私放的存在形式，关键是看“各项资金（含有价证券）及其形成的资产是否列入符合规定的单位账簿”。

三是“小金库”概念的完善过程，与以《中华人民共和国会计法》为代表的有关财经法律制度的发展完善同步。《中华人民共和国会计法》于1985年1月经第六届全国人大常委会第九次会议通过后，根据1993年12月第八届全国人大常委会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国会计法〉的决定》进行了修订，之后又于1999年10月经第九届全国人大常委会第十二次会议审议通过。新修订的《中华人民共和国会计法》规定，各单位必须依照本法和国家统一的会计制度设置会计账簿，保证其真实、完整。会计账簿包括总账、明细账、日记账和其他辅助性账簿，不允许相互替代。国家统一会计制度是指由财政部制定，或者财政部与国务院有关部门联合制定，或者由财政部审核批准的在全国范围内统一执行的会计规章、准则、制度、办法等规范性文件。

三、如何认定“小金库”

按照2009年“小金库”专项治理所作出的定义，“小金库”不仅仅局限在资金，而是强调各项资金（含有价证券）及其形成的资产。在此基础上，对“小金库”的认定，可重点把握以下两个要件。

（一）资金（有价证券、资产）是否纳入符合规定的单位账簿

这是认定“小金库”的关键标志。之所以叫“小金库”，就是由于其未列入符合规定的单位财务会计账内，隐匿于部门单位财务会计账外，逃避监督和检查。“小金库”记载主要有两种形式：一种是不设置会计账簿，以流水账的形式记载；另一种是在符合规定的会计账簿外设立会计账簿。而对于收入在往来款科目挂账、在应收应付款中坐支各种应计收入和应纳入预算管理的资金等，尽管也带有隐瞒收入性质，但因这部分资金已纳入了财务会计账内，不应认定为“小金库”，可根据具体情况判定为截留、挪用或坐支应当上缴的财政收入、虚列支出、

挤占挪用专项资金等违法违纪行为。

（二）资金（有价证券、资产）性质是否属于公有

资金的所有权和支配权属于部门单位所有，而非个人合法所得，这一点是判断“小金库”成立的条件之一。

上述认定“小金库”两个要件相互依存，缺一不可。资金仅仅是在账外，而所有权无法判断，则要区分情况：如果这笔资金是单位的，就形成了“小金库”；如果资金是个人合法所得，则不能认定为“小金库”。反之，如果资金在单位账内，不论资金性质如何，均不属于“小金库”。

第二节 “小金库”的主要特征

一、长期性

从20世纪70~80年代以来，“小金库”问题一直存在，呈现出“长期性”的特点。主要表现在：一方面，2009年专项治理之前，我国先后两次在全国范围内开展“小金库”专项治理。虽经多次治理，但“小金库”现象仍屡禁不止。另一方面，近年来所查出的“小金库”金额总体上呈上升趋势。

据统计，1998年至2006年上半年，全国共查出“小金库”金额1406亿元（含挪用财政资金），其中党政机关事业单位730亿元，企业396亿元，金融机构255亿元，固定资产投资单位17亿元，专项资金使用单位8亿元。按年度统计，1998年111亿元，1999年65亿元，2000年33亿元，2001年83亿元，2002年134亿元，2003年244亿元，2004年194亿元，2005年312亿元，2006年上半年130亿元。自2009年开展“小金库”专项治理工作以来，截至2011年11月底，全国累计查出“小金库”60722个，涉及资金315.86亿元，给予行政处罚2426人，组织处理4043人，党纪政纪处分3058人，移交司法机关处理902人。由此可见，“小金库”问题具有长期性，铲除其赖以生存的土壤，扭转社会风气，是一项长期而艰巨的任务。

二、隐蔽性

“小金库”往往是暗箱操作，难以发现。这种隐蔽性主要表现在以下三个方面：一是“小金库”只是为小集体或个别人谋利，通常比较隐蔽，一般只有少部分人员知悉，如单位主要负责人、财务主管、销售主管、出纳等，其他干部群众基本不知情。二是从“小金库”的存放形式来看，一种是单位负责人将款项交由本单位人员管理，一般通过个人名义开立储蓄存折的方式存放；另一种是存放在与本单位有业务联系的单位，这种款项大多来源于其他单位在业务往来中非正常返还给本单位的折扣、回扣或手续费。三是“小金库”由少数人控制，资金去向不公开，主要满足相关人员各种不合规支出，具体包括用于处理各种不符合财务规定的费用，如违规报销招待费，给本单位职工滥发奖金福利等；被有关人员贪污或挪用；向有关人员送礼行贿等。

三、复杂性

“小金库”的复杂性主要体现在三个方面：一是表现形式多样。包括隐匿收入设立“小金库”、虚列支出设立“小金库”、转移资产设立“小金库”等等。二是来源渠道广。“小金库”资金来源渠道既包括财政拨款、政府性基金、行政事业性收费、罚没收入等公共资金，也包括销售收入、营业收入、其他业务收入等经营性收入，还有国有资源有偿使用收入、资产处置出租收入、经营收入等资产收益性收入，以及对外投资收益、股息红利收入、利息收入等收益性收入和捐赠收入等其他资金来源。三是设立手法繁多。以党政机关事业单位为例，“小金库”的设立手法主要有以下几种：违规收费、罚款及摊派设立“小金库”，用资产处置、出租收入设立“小金库”，以会议费、劳务费、培训费和咨询费等名义套取资金设立“小金库”，经营收入未纳入规定账簿核算设立“小金库”，虚列支出转出资金设立“小金库”，以假发票等非法票据骗取资金设立“小金库”，上下级单位之间相互转移资金设立“小金库”等。

四、危害性

“小金库”的危害，主要表现在四个方面：一是“小金库”是滋生腐败的土壤。由于“小金库”资金深藏不露并掌握在少数人手中，其使用不受监督和制

约,因此,有的用它大搞不正之风,将公家的钱转换成联络感情、笼络人心、捞取“政治前途”的筹码;有的用它大吃大喝、请客送礼、游山玩水;有的将“小金库”资金花光分光,装进少数人腰包,据为己有、中饱私囊,使其成为损公肥私的“供应站”,成为滋生腐败的土壤。二是“小金库”使国家、单位和群众利益受到损害。有的“小金库”资金是通过截留应上交的财政资金、税金或挤占、挪用财政专项资金等方式形成的,使国家的利益受到严重损害;有的“小金库”资金是通过转移单位的各项收入或资金等方式形成的,如预算外收入、资产变卖收入、房屋租赁收入和其他资金等,这些资金被转移到“小金库”,为少数人谋取利益,单位和广大人民群众的利益必然受到侵害。三是一些领导干部设立“小金库”并大肆挥霍,损害了党和政府的形象和公信力,影响了干群关系。四是“小金库”严重破坏了社会经济秩序。设立“小金库”不仅造成国家和单位收入的流失,会计信息失真而且游离于国家经济监督之外,进行商业贿赂和不正当竞争,严重扰乱了社会经济秩序。

第三节 “小金库”的表现形式

由于单位性质的差异,党政机关、事业单位、社会团体、国有及国有控股企业设立“小金库”的手段往往各不相同,具体形式各异。但综观各类不同性质单位设立“小金库”的具体表现形式,隐匿收入、虚列支出、转移资产是各类单位设立“小金库”的共同表现形式。

一、隐匿收入设立“小金库”

隐匿收入的方式主要有:隐匿房屋、机械设备、运输工具、材料物资出租出借收入;隐匿所属餐馆、招待所的出租发包收入;隐匿技术转让、技术培训、技术咨询收入;隐匿外派劳务收入;隐匿组织培训、展览、外出招商收入;隐匿资产处置、产权转让及废旧物资出售等收入;隐匿代扣代缴税费收入、应交未交的商业保险、财产保险返还收入;隐匿已核销资产的追偿收入和商品采购、劳务过程中接受的佣金、折扣、返还、劳务费等收入;隐匿股权投资、债券投资等投资取得的投资收益和销售商品收入及其他业务收入、营业外收入,各种形式的回扣等;隐匿政府奖励资金、财政补贴、社会捐赠、企业高管人员上交兼职薪酬、境

外企业和中外合资企业中方人员劳务费结余等。

在党政机关和事业单位中，主要表现为：一是违规收费、罚款及摊派设立“小金库”；二是用资产处置、出租收入设立“小金库”；三是经营收入未纳入规定账簿核算设立“小金库”。

在社会团体中，主要表现为：一是隐匿会费收入设立“小金库”；二是截留行政事业性收费设立“小金库”；三是截留捐赠收入设立“小金库”；四是用资产处置、出租收入设立“小金库”。

在国有及国有控股企业中，主要表现为：一是隐匿销售商品收入、提供劳务收入等营业收入设立“小金库”；二是隐匿资产处置、出租收入设立“小金库”；三是隐匿股权投资、债权投资取得的投资收益设立“小金库”；四是隐匿政府奖励资金、社会捐赠、企业高管人员上交兼职薪酬、境外企业和中外合资企业中方人员劳务费用结余等其他收入设立“小金库”。

在国有及国有控股金融企业中，主要表现为：一是隐匿利息收入、手续费收入、保费收入等主营业务收入设立“小金库”；二是隐匿佣金、代办手续费、财政性资金等其他收入设立“小金库”；三是隐匿资产清理、抵债资产等营业外收入及投资收益设立“小金库”；四是隐匿拆借、集资、投资、咨询、代客理财等收入设立“小金库”。

二、虚列支出设立“小金库”

虚列支出的方式主要有：虚列产品成本、工程成本、采购成本、劳务成本、研发费、会议费、广告费、宣传费、销售手续费、销售服务费、咨询费、中介服务费、法律顾问诉讼费等；也经常出现虚列人员工资、福利费用、社会保险费、业务招待费、工会经费、培训费、企业集体消费、管理人员职务消费等问题。

在党政机关和事业单位中，主要表现为：一是以会议费、劳务费、培训费和咨询费等名义套取资金设立“小金库”；二是虚列其他支出转出资金设立“小金库”；三是以假发票等非法票据套取资金设立“小金库”。

在社会团体中，主要表现为：一是以会议费、劳务费、培训费等名义或以假发票、假合同等手段套取资金设立“小金库”；二是虚列其他支出转出资金设立“小金库”。

在国有及国有控股企业中，主要表现为：一是虚列产品成本、工程成本、采购成本、劳务成本等营业成本设立“小金库”；二是虚列研究与开发费、业务招待费、会议费、销售手续费、销售服务等期间费用设立“小金库”；三是虚列

职工工资、福利费用、社会保险费用、工会经费、管理人员职务消费等人工成本设立“小金库”。

在国有及国有控股金融企业中，主要表现为：一是以假发票、假合同、假票据等手段套取资金设立“小金库”；二是虚列利息支出、佣金手续费、业务及管理费、赔付退保支出等套取资金设立“小金库”。

三、转移资产设立“小金库”

转移资产的方式主要有：以虚假会计核算方式转移原材料、产成品等；以虚假股权投资、应收款项、坏账核销等方式转移资产；以虚假资产盘亏、毁损、报废等方式转移资产；以虚假关联交易转移资产等。

在党政机关和事业单位中，主要表现为上下级单位之间互相转移资产。

在国有及国有控股企业中，主要表现为：一是以虚假会计核算方式转移原材料、产成品等资产设立“小金库”；二是以虚假股权投资、虚假坏账核销等方式转移资产设立“小金库”；三是以虚假资产盘亏、毁损、报废等方式转移资产设立“小金库”；四是以虚假关联交易方式转移资产设立“小金库”。

在国有及国有控股金融企业中，主要表现为：一是转移对外投资设立“小金库”；二是转移固定资产、抵债资产设立“小金库”；三是转移清收的不良资产设立“小金库”。

“小金库”的存放一般以现金、银行存款、有价证券、固定资产、股权和债权形态出现；“小金库”的用途则主要是弥补经费、违规购置资产、发放津补贴和奖金、公款旅游、请客送礼、行贿、私分和贪污等。

第四节 “小金库”的形成原因

“小金库”的形成原因十分复杂，概括起来，主要包括思想认识存在偏差、缺乏有效的监督机制、受不良社会环境影响、管理机制体制制度不完善等四个方面。

一、思想认识存在偏差

思想道德教育弱化、财经法纪观念淡薄是“小金库”产生的思想根源。随着

商品经济的发展，部分人盲目追求物质生活的改善和物欲的满足，个人享乐主义和拜金主义滋长蔓延。这种情况之下，一些单位在领导的指使下设立“小金库”满足小集团的利益需求。剖析“小金库”问题表明，“小金库”问题之所以长期得不到根治，其中一个非常重要的原因是领导干部思想认识错误、法纪意识淡薄。

对于“小金库”问题的错误认识主要有以下几种：一是认为“小金库”的存在具有普遍性和合理性，没有必要大惊小怪。有的认为贪污受贿是违法犯罪，但设立“小金库”是为了单位利益就不是违法犯罪。二是认为谋求私利属于不正之风，但用“小金库”的钱为职工谋福利就不是不正之风。三是认为把公家的钱装入自己的腰包是腐败，但只是用公家的“钱”进行消费，自己没有中饱私囊，就算不上腐败。

对于“小金库”问题法律责任认识不到位的表现主要有：一是领导存在法不责众和责任共担心理，认为设立“小金库”不是为了自己的利益，而是为了大家或单位的利益，这样责任主体分散，产生的后果自己所应承担的责任小、压力和风险有限，因而知法犯法。二是单位负责人和财会人员尽管熟悉财经法规和有关制度，知道设立“小金库”是违反财经法规的行为，但是认为设立“小金库”是为职工谋福利，抱着侥幸心理，从而无视各项法规的存在。三是部分财务人员缺乏独立性，不能坚持遵守职业道德，从而在领导之命或者个人私利的怂恿下，做出违反职业道德的事情。

二、缺乏有效的监督机制

健全有效的监督机制是个人自我约束、单位正常运营的必要保障。但在现实工作中，内外部监督机制的建立和执行还存在很多不尽人意的地方。就内部监督而言，部分单位内部监督岗位缺失，或者内部监督机制不能充分发挥作用，流于形式。例如，作为内部监督之一的会计监督，由于财务人员既要服从单位领导的指令，又要执行国家的财务制度，在一定程度上制约了其监督职能的发挥。此外，由于一段时期以来，片面强调“一把手”在财政财务管理上的“一支笔”负责制，造成对一些单位或部门负责人的权力缺乏有效的监督和制约，这也是导致“小金库”问题泛滥的重要原因。从外部监督来看，纪检监察、财政、审计等监督部门尚未形成监督合力；部分社会审计机构缺乏客观性、独立性；部分金融机构不正当竞争，纵容企业多头开户，放松现金监管，从而为违规使用现金提供了可乘之机，也为单位设立“小金库”打开了方便之门。

近年来，在“小金库”治理工作中，部分单位通过重点检查暴露出不少问题，但这些问题并没有完全得到应有的处理，特别是涉及追究相关人员的责任，由于种种因素往往难以将处罚处分落到实处。比如，被检查单位有关人员将“小金库”账务资料销毁，很难彻底查清，虽然“小金库”问题的事实查清楚了，但“小金库”资金用于为单位“公关”上，有的“小金库”资金用在为单位职工发奖金、改善福利上，对这种行为还比较难以惩处。

加之“小金库”问题具体情况复杂多样，“小金库”问题界定标准理解不一、处理处罚尺度不一，给执法执纪部门追究相关责任人的责任带来很大困难。部分查出的问题严查宽处、以罚代处、一罚了之、退钱了事，没有对相关领导和直接责任人进行党政纪处分或法律责任追究，使设立“小金库”的违规成本大大降低。这种查处不严、责任追究不到位的情况在客观上对设立“小金库”起了一种纵容的作用，助长了一些单位领导设立“小金库”的欲望，致使部分单位屡查屡犯、屡禁不止，使得“小金库”问题难以得到有效遏制，严重影响了“小金库”的治理成效。

三、受不良社会环境影响

社会风气不正和腐败现象蔓延是“小金库”产生的社会根源。近年来，一些腐败现象沉渣泛起，在有些行业和部门，个别领导利用职权和影响力，徇私舞弊，大搞钱权交易。在此影响下，一些单位为谋取经济利益主动或被迫采取特殊的“公关手段”，而这些手段按照财经纪律和财务管理制度是不合规的、不允许的，只好通过设立“小金库”的方式来解决。为此，“小金库”现象实际上是腐败在市场交易中的反映。

社会诚信意识差和不当竞争是“小金库”产生的重要条件。目前，我国正处于经济转轨时期，社会道德体系特别是诚信意识在市场经济负面影响的冲击下日益削弱，而新的信用评价体系尚未完全建立。在当前这种不规范、不完善的经济环境中，市场经济运行既有合法渠道，也有非法渠道。由于每个经济主体有着自己的独立经济利益，在竞争中不良经营者就会运用不正当竞争手段争取交易机会和交易条件，从而出现市场运行机制的扭曲，诚信经营无法得到市场的认同。因此，经营者要防止在激烈的市场竞争中遭到淘汰，就可能为了生存、发展应对不正当竞争，不惜打政策法规的“擦边球”，采取违法违纪手段设立“小金库”。